

Der ewige Gendarm? Sarkozys Versuch einer neuen Afrikapolitik

Mehler, Andreas; Werner, Benjamin

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Mehler, A., & Werner, B. (2008). *Der ewige Gendarm? Sarkozys Versuch einer neuen Afrikapolitik*. (GIGA Focus Afrika, 3). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Afrika-Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-268395>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Der ewige Gendarm? Sarkozys Versuch einer neuen Afrikapolitik

Andreas Mehler und Benjamin Werner

Präsident Sarkozy gab bei seiner Südafrikareise am 28. Februar in einer Rede vor dem Parlament bekannt, dass sich die Beziehungen zwischen Frankreich und Afrika an einem entscheidenden Wendepunkt befänden: Frankreich habe nicht die Berufung, in Afrika auf ewig militärisch präsent zu sein. Bestehende Militärabkommen sollen neu verhandelt und dann offengelegt, die Afrikanische Union soll in ihrem Streben nach einer Sicherheitsgemeinschaft unterstützt und der EU soll mehr Verantwortung in der Sicherheitspolitik übertragen werden.

Analyse:

Mit dieser Ankündigung ist Sarkozy in die afrikapolitische Offensive gegangen, nachdem die ersten Monate seiner Amtszeit keinen Bruch mit der Vergangenheit darstellten.

- Die jüngste Verstrickung Frankreichs in militärische Abenteuer im Tschad deutete eher auf einen Rückschlag in den immer wieder angekündigten Reformen an.
- Gewaltsame Ereignisse in Burkina Faso und Kamerun sind nur die Spitze des Eisbergs krisenhafter Entwicklungen im unmittelbaren Einflussbereich Frankreichs. Sie ergänzen die traumatischen Erfahrungen in Ruanda 1994 und Côte d'Ivoire 2004.
- Frankreichs militärisches Engagement in seinen Exkolonien wurde mehrfach ein europäisches Mäntelchen umgehängt, UN-Mandate wurden erwirkt, aber die Glaubwürdigkeitslücke blieb.
- Eine Wende in der französischen Militärpolitik könnte mit Veränderungen in weiteren Politikfeldern einhergehen. Privilegierte Partner könnten bald andere Staaten auf dem Kontinent sein, Südafrika wird schon umworben.
- Auch auf Fragen der Einwanderung und der wirtschaftlichen Zusammenarbeit sollen neue Antworten folgen.

Schlagwörter: Frankreich, Afrikapolitik, militärische Kooperation

1. Einleitung

Die zweite große afrikapolitische Rede Sarkozys auf afrikanischem Boden enthielt endlich konkrete Ankündigungen des zuvor nur beschworenen Bruches mit der Vergangenheit.¹ Es wurde auch Zeit, denn in den letzten Monaten war es erneut zu einer Beschleunigung krisenhafter Entwicklungen gekommen, die das Engagement Frankreichs auf dem Nachbarkontinent anachronistisch erscheinen lassen.

2. Rückblick

Als Mitte November 2007 tausende Studenten in der Hauptstadt des Tschad gegen Frankreich demonstrierten, ging es vornehmlich um die Affäre rund um das Hilfswerk *Arche de Zoé*. Die gewaltsamen Kundgebungen in N'djamena – ob aus dem Präsidentenpalast ferngesteuert oder nicht – waren aber auch sinnbildliches Indiz für Frankreichs Ansehensverlust und schwindenden Einfluss in den ehemaligen Kolonien. Zur Erinnerung: Bei dem Versuch, 103 meist tschadische Kinder nach Frankreich zu bringen und als Waisenkinder aus der Region Darfur auszugeben, waren sechs Mitarbeiter eines Hilfswerks im Oktober 2007 verhaftet und zu jeweils acht Jahren Zwangsarbeit verurteilt worden. Nur aufgrund eines franko-tschadischen Abkommens von 1976 und durch den persönlichen Einsatz Sarkozys war eine Überstellung der Gefangenen nach Frankreich möglich und beendete eine Krise, bei der die Medienpräsenz die Berichterstattung über den sehr viel problematischeren militärischen Einsatz Frankreichs im Tschad bei weitem übertraf. Und wie konnte es geschehen, dass ein geschwächter Diktator Paris erpresst und zu weiteren Treueschwüren zwingt, die nicht im wohl verstandenen Interesse Frankreichs sein können?

Französische Afrikapolitik stand stets mehr im Blickpunkt der Öffentlichkeit als die Politik, die andere europäische Staaten gegenüber dem Nachbarkontinent verfolgten. Zudem wurde sie in Afrika, in einigen EU-Mitgliedsstaaten und in Frankreich selbst (dort vor allem von zivilgesellschaftlichen Gruppen) stets stark kritisiert. Verändert hat dies wenig und so mag eine weitgehende Immunität eingetreten sein.

Letztlich stand Frankreichs Afrikapolitik jahrzehntelang in der Tradition ihres Begründers Charles de Gaulle. Dieser setzte sich vehement für einen weltweiten Einfluss in ehemaligen Kolonien ein, um auf internationalem Parkett Unterstützung zu schaffen, aber auch um privilegierten Zugang zu Rohstoffen und Absatzmärkten zu sichern. Davon profitierten einige französische Topunternehmen (z. B. Accor, Air France, Bolloré, Bouygues, früher Elf Aquitaine, eher weniger heute: Total). Weitere Nutznießer waren zahllose Mittelsmänner, die Verbindungskanäle zwischen Politik und Wirtschaft sowohl in Frankreich als auch auf dem Nachbarkontinent hinter den Kulissen zu beeinflussen trachteten (Stichwort *Françafrique*).

Auf diplomatischem Parkett feierte sich Frankreich durch die sogenannten franko-afrikanischen Gipfel. Mit der Frankophoniebewegung und einem dichten Netz französischer Kulturinstitute wollte sich Paris auch seinen Platz in den Köpfen der intellektuellen Elite sichern. Weit wichtiger waren jedoch die Beziehungen zu den jeweiligen Staatshäuptern. Diese gingen mit einer klaren staatlichen Fixierung zum Beispiel der Entwicklungspolitik einher, in deren Rahmen zivilgesellschaftliche Gruppen und Nichtregierungsorganisationen – im Vergleich zu anderen Gebern – als Ideengeber und Durchführungsorganisationen geringen Stellenwert einnahmen.

Von Bedeutung war stets die militärische Komponente in der französischen Afrikapolitik. Frankreich unterhält bislang mit zwanzig afrikanischen Staaten südlich der Sahara militärische Kooperationsverträge, die in acht Fällen Geheimklauseln enthalten.² Genau dies stellt Sarkozy nun zur Disposition. Ein Netz von Militärbasen sorgt noch für die schnelle Einsetzbarkeit in allen Subregionen des Kontinents. Allerdings wurde die Zahl der stationierten Truppen von einst 60.000 beständig verringert. So waren zu Jahresbeginn 2007 rund 10.000 französische Soldaten in Afrika im Einsatz.³ Trotz einiger Reformversuche in den 1990er Jahren änderte sich an diesem Bild wenig. Lediglich der erklärte Wille zur Europäisierung der eigenen Afrikapolitik wurde häufig wiederholt und zumindest in Ansätzen verwirklicht. Die Intention der Afrikapolitik Chiracs war im Kern militärisch orientiert, in Demokratiefragen rückwärtsgewandt und währungspolitisch die Exkolonien bevormundend.

Zwei einschneidende Ereignisse der jüngeren Geschichte haben die Gewissheit verstärkt, dass diese

1 Der Wortlaut dieser an vielen Stellen unklar bleibenden Rede ist im Internet unter www.ambafrance-uk.org/Discours-du-Prsident-Sarkozy,10337.html (Zugriff 5.3.2008) abrufbar. Sarkozys erste große Afrikarede an der Universität Dakar am 26. Juli 2007 (www.afrik.com/article12199.html, Zugriff 5.3.2008) hatte wegen der verallgemeinernden Aussagen über „den“ Afrikaner große Empörung ausgelöst.

2 Côte d'Ivoire, Gabun, Kamerun, Seychellen, Tschad, Togo, Zentralafrikanische Republik (ZAR), Simbabwe.

3 Dazu gehörten neben den in Afrika stationierten Truppen auch Soldaten im Auslandseinsatz (Côte d'Ivoire, Tschad, ZAR).

zentralen Grundzüge der französischen Afrikapolitik mehr Sprengkraft als langfristige Stabilität in den Partnerstaaten entfalten: die militärischen Einsätze in Ruanda 1994 und in Côte d'Ivoire 2004.

3. Wendepunkte

In Ruanda unterstützte Frankreich bis zuletzt politisch und militärisch das „exkludierende“ Regime Juvénal Habyarimanas. Zudem wurde nach dessen gewaltsamen Tod am 6. April 1994 wenig getan, um dem Genozid an den Tutsi Einhalt zu gebieten.⁴ Die militärische *Opération Turquoise* ermöglichte es dann vielen radikalen Milizen, in die benachbarte Demokratische Republik (DR) Kongo zu fliehen, um dort auf Jahre hinaus ein Faktor der Instabilität zu werden. Ein parlamentarischer Untersuchungsausschuss der französischen Assemblée Nationale kam zu einem uneinheitlichen Urteil über die Politik der Regierung. Währenddessen verfestigte sich in Afrika und weltweit der Eindruck, dass Frankreich eine Mitschuld am Genozid trug, der etwa 800.000 Menschen (Tutsi und gemäßigte Hutu) das Leben kostete.

Im November 2004 erlebten französische, aber auch afrikanische Fernsehzuschauer, wie französische Soldaten in Abidjan (Côte d'Ivoire) auf schwarze Demonstranten schossen und umgekehrt französische Bürger, teilweise seit Jahrzehnten ansässig, durch die Straßen der Metropole getrieben wurden. Vorausgegangen war eine Abfolge militärischer und diplomatischer Ereignisse, die das Scheitern französischer Politik ans Tageslicht brachte. Frankreich war nicht in der Lage, die Spaltung des ehemaligen Vorzeigelandes zu verhindern oder zumindest deeskalierend einzuwirken. Stattdessen wurden französische Truppen in Kampfhandlungen hineingezogen. Ein von Frankreich initiiertes Friedensschluss scheiterte (wie auch eine Reihe weiterer Versuche). Erst die „afrikanische Lösung“ der Krise durch den Präsidenten Burkina Fasos, Blaise Compaoré, schuf im März 2007 eine Atempause und die Chance auf einen geordneten Rückzug Frankreichs. Im Januar 2008 kündigte Paris an, sein Kontingent deutlich verkleinern zu wollen. Diese Ereignisse offenbarten den Ver-

lust von Ansehen und Einfluss, den Frankreich in Afrika zurzeit verspüren muss.

4. Hürden

Die Ereignisse in Ruanda und Côte d'Ivoire verweisen aber auch auf tiefer sitzende Probleme französischer Afrikapolitik, die nun auf der Tagesordnung stehen werden und denen im Lichte von Sarkozys „Wende-Rede“ besonderes Augenmerk gebührt.

Erdrückender kolonialer Ballast: Mit all seinen formalen und informellen Einflusskanälen hat Frankreich das Bild einer ehemaligen Kolonialmacht genährt, die Jahrzehnte nach der juristischen Unabhängigkeit ihrer „Besitzungen“ die reale Unabhängigkeit nur unwillig zugesteht. Sarkozy möchte diesen Ballast offenkundig loswerden, und darin besteht die große Chance für einen Neubeginn. Unmissverständlich äußert er, dass Demokratie die richtige Regierungsform für Afrika sei. Sein Vorgänger Chirac hatte sie noch als „Luxus“ bezeichnet. Chirac hat nie dementiert, dass er dem alten Modell (spöttisch *L'Afrique à Papa* genannt, also Paternalismus pur) anhing. Aber Sarkozy tut dies in einem Tempo, das manch einen aufschrecken lässt: Will sich der Präsident mit dem Hinweis auf die Mündigkeit seiner Gesprächspartner in Afrika aus seiner Verantwortung stehlen? Das hieße: weniger Entwicklungshilfe und Umgehung der Frage nach der „Kolonialschuld“.

Heftiger als je zuvor wurde in Frankreich 2005-2007 über koloniale Erinnerung gestritten. Hohe Wellen schlug eine Gesetzesänderung durch die konservative Mehrheit der französischen Nationalversammlung, die in Schulbüchern die Anerkennung „der positiven Rolle französischer Präsenz in Übersee“ festgehalten sehen wollte. Weil das Gesetz vor allem die „Algerienfranzosen“ betraf, die nach 1962 unter schwierigen Bedingungen nach Paris zurückkehrten, war die Reaktion vor allem in Nordafrika scharf.

Aber auch südlich der Sahara meldeten sich Intellektuelle wie Achille Mbembe vernehmlich zu Wort und nahmen die Debatte zum Anlass, die Behandlung von Zugewanderten heute mit denen der kolonialen „Untertanen“ zu vergleichen, denen die vollen Bürgerrechte verweigert wurden. Letztlich kassierte der französische Verfassungsrat die umstrittene Formulierung Anfang 2006. Sarkozy selbst erklärt dazu kurz, dass es Episoden der Gewalt gegeben habe, er respektiere die „notwendige Pflicht der Erinnerung“

⁴ Es ist durchaus wahrscheinlich, wenn auch nicht bewiesen, dass die Maschine des Präsidenten von der damaligen Rebellorganisation und heutigen Regierungspartei Ruandische Patriotische Front (RPF) abgeschossen wurde, dass mithin Opfer unter den „eigenen Leuten“ billigend in Kauf genommen wurden; dies ändert aber wenig an der Verwicklung Frankreichs in die Krise.

und er betonte, dass man die Kolonialisierung nicht mit Sklaverei gleichsetzen solle. Er fragt rhetorisch, ob man Visa auf Lebenszeit ausstellen müsse, nur weil man ein gemeinsames Kapitel in der Geschichte habe. Für viele ist das zu wenig, für andere schon wieder zu viel.

Einwanderung: Als Innenminister unter Chirac hat Sarkozy das Thema illegale Immigration konsequenter aufgegriffen als alle seine Vorgänger. Die „erlittene Zuwanderung“ (*immigration subie*) möchte Sarkozy per Gesetz durch eine „gewählte Zuwanderung“ (*immigration choisie*) ersetzen. Rund zehn Prozent der erwachsenen Bevölkerung Frankreichs ist nicht in dessen Grenzen geboren – gegenüber 12,5 Prozent in Deutschland und Österreich und sogar 22,4 Prozent in der Schweiz (*Jeune Afrique*, 4.-10.3.2007). Somit liegt auf den ersten Blick also gar kein so dramatischer Wert vor. Zwei Faktoren sorgen aber dennoch dafür, dass Immigration ein Reizthema ist:

1. Nach übereinstimmenden Schätzungen gibt es bis zu 500.000 *sans-papiers*, also illegale Immigranten. Unter diesen befinden sich überproportional viele Afrikaner, die insgesamt aber nur ein Drittel aller Zuwanderer ausmachen.
2. Frankreich hat ein Ghetto-Problem; einige Straßen Pariser Vorstädte brannten 2005 und 2006. In dieser Form ist der Protest in den Nachbarländern unbekannt.

Sarkozy verfolgt eine Politik der starken Worte und der harten Hand. Als Sohn ungarischer Einwanderer fühlt sich der Präsident berufen und besonders geeignet, eine strikte Zuwanderungspolitik zu betreiben. Hierzu gehört seine Vorstellung, mehr Afrikaner in Frankreich auszubilden, sie dann aber wieder zur Aufbauarbeit nach Hause zu schicken. Was afrikanische Gastarbeiter regulär in Frankreich verdienen, könnte sogar steuerfrei in die Heimatländer zurückfließen, um dort investiert zu werden – nicht zuletzt zur Sicherung von lokalem Wohlstand, der den Migrationsfluss bremsen dürfte. Diese Ideen gehören in den Bereich der Prävention.

Kein Zweifel besteht aber auch daran, dass Sarkozy konsequent illegale Zuwanderung unterbinden wird, u. a. durch quantitative Vorgaben für jede Präfektur im Hinblick auf die Abschiebung illegaler Zuwanderer (für 2006: insgesamt 25.000). Es wird also offensichtlich mit Zuckerbrot und Peitsche gearbeitet. Die aufgeheizte innenpolitische Diskussi-

on, Fremdenfeindlichkeit und die Versäumnisse der Stadtplanung bleiben Frankreich aber wohl auch mit Sarkozy erhalten. In Afrika wurde Sarkozy in seinen Ministerjahren auf breiter medialer Front als Menschenfeind abgestempelt. Er fühlt sich hier missverstanden. Die neueste Ankündigung einer Partnerschaft zur Eindämmung des afrikanischen *brain-drain* könnte als Versuch gewertet werden, dieses Image zu korrigieren. Zumindest steht dieses Problem nun genauso auf der politischen Agenda wie die Einführung von Einwanderungsquoten für Afrikaner, die Sarkozy wohl auch unter innenpolitischem Druck thematisiert.

Militärische Neuausrichtung: Frankreichs besondere Afrikapolitik entwickelte sich im Kalten Krieg und schuf ein System aus Geheimdienst, Militär, Parteipolitik und Wirtschaft, das vermutlich oft zu monolithisch gesehen wurde. Nach einer längeren Phase der militärischen Zurückhaltung in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre war Frankreich mit dem Einsatz in der Côte d'Ivoire 2002 zurück. Hier suchte Paris schnell ein VN-Etikett für die eigene *Opération Licorne*. Auch die *Opération Artemis* im Nordosten der DR Kongo (2003) und die Mission der *European Union Force* (EUFOR) zur Sicherung der Wahlen im selben Land (2006) wurden besonders von Frankreich betrieben und bestimmt, wenn auch mit einem europäischen Etikett versehen. Sowohl bei der *Opération Artemis* im Ostkongo als auch bei der EUFOR-Mission zur Absicherung der Wahlen in der DR Kongo, beides im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), wurde Frankreich vor Ort als die treibende und sichtbarste Kraft betrachtet. Dies war durchaus von Paris intendiert – und erwies sich als hoch problematisch. Denn Frankreich hatte früh auf den Amtsinhaber Kabila gesetzt. Die Neutralität des europäischen Einsatzes war vor Ort kaum vermittelbar.

So viel Mühe machte man sich 2006 und 2007 nicht, als die Regierungen des Tschad und der Zentralafrikanischen Republik durch Rebellenangriffe zusehends unter Druck gerieten. Paris setzte dort Mirage-Kampfflugzeuge ein – ohne Rücksprache mit dem Parlament, ohne Abgleich mit der EU, der *African Union* (AU) oder den Vereinten Nationen, einfach mit dem Verweis auf bestehende Verträge. Dieses starke Engagement steht im Widerspruch zur nun angekündigten Abkehr von einer hohen Militärpräsenz auf dem Kontinent. Es ist nicht einmal einen Monat her, dass Frankreich seine Truppen im Tschad aufstock-

te, als Rebellen die Hauptstadt N'djamena angriffen. Diese schnelle Reaktionsfähigkeit macht die Sonderrolle Frankreichs und seiner Interessen deutlich.

Ein ähnliches Szenario wie einst in der DR Kongo ist offenbar im Tschad intendiert. Die aus Paris betriebene Entsendung einer europäischen Friedensstruppe in die Grenzregion Sudan/Tschad/Zentralafrikanische Republik musste allerdings mehrmals verschoben werden. Tatsächlich stand die Mission „von Beginn an unter einem schlechten Stern“ (Tull 2008: 1), das erste Opfer ist nach dem Zusammenstoß französischer und sudanesischer Truppen am 4. März zu beklagen. Nun wird der 15. März als Stichtag der vollen Einsatzfähigkeit der Truppen genannt. Sarkozy steht in regem Kontakt mit dem Präsidenten des Tschad, Déby, und Aussagen von Außenminister Kouchner lassen schließen, dass Frankreich bereit ist, mehr für die Sicherung des Regimes zu tun, als „scheinneutral“ die Flughäfen der Hauptstadt zu sichern.

Europäisierung *à la française* kann besonders dann problematisch sein, wenn das Ansehen der ehemaligen Kolonialmacht nicht das Beste ist – nicht zuletzt wegen schneidiger militärischer Auftritte. Im Tschad wird sich erweisen, ob Frankreich der ewige Gendarm bleibt. Nicht nur französische Truppen, sondern auch die zwar durch einen irischen Kommandanten geführte, aber französisch dominierte EUFOR-Mission werden unter diesen Voraussetzungen von den Rebellen als Kriegspartei wahrgenommen. Dies bestätigt auch der Zeitpunkt des Rebellenangriffes auf N'Djamena, der genau auf den eigentlich geplanten Beginn der Truppenentsendung fiel.

Neues Ungemach droht durch eher unerwartete Unruhen bei wichtigen Verbündeten: Während in Burkina Faso gewalttätige Ausschreitungen aufgrund starker Preissteigerungen in mehreren Großstädten stattfanden, starben in Kamerun bereits über 100 Menschen bei schweren Unruhen, die sich an Preissteigerungen für Treibstoff entzündeten. Die kamerunischen Proteste richten sich vor allem aber gegen Präsident Paul Biya (seit 1982 an der Macht), der versucht durch eine Verfassungsänderung auch bei den nächsten Wahlen 2011 kandidieren zu können; dies würde ein weiteres Jahrzehnt Stillstand bedeuten. Es bleibt also auch abzuwarten, wie Frankreich seine ihm neu auferlegte militärische Rolle interpretieren wird, wenn „Freunde“ wie Compaoré und Biya durch oppositionelle Kräfte noch mehr ins Wanken geraten sollten.

Militärische Abenteuer sind kostspielig. Die bereits im September 2005 verfügte Reduzierung der französischen Militärbasen in Afrika auf vier Standorte – Djibouti (2.900 Soldaten), Senegal (1.130), Côte d'Ivoire

(700)⁵ und Gabun (850) – war bereits eines der ersten Anzeichen für die nun auch offiziell vertretene Militärstrategie. An die Stelle der auf dem Kontinent stationierten Truppen, der *forces prépositionnées*, sollen offenbar zunehmend kurzfristige Auslandseinsätze treten. Doch welcher Rahmen wird bevorzugt (EU, UN, NATO)? Und wie ist die Reaktion von außen?

Einbindung der europäischen Partner: Nicht nur in der Sicherheitspolitik hat sich der Eindruck verfestigt, dass Frankreich in Afrika die europäische Karte nur dann zieht, wenn es glaubt, den Prozess kontrollieren zu können. Wichtiger Nebenaspekt ist stets das europäische *burden-sharing* bei kostspieligen Engagements. Mit Übertragung realer Kompetenzen hat dies bisher wenig zu tun.

In Frankreich, aber auch in Deutschland gibt es allerdings Stimmen, die eine weitgehende Europäisierung der Afrikapolitik als problematisch ansehen. Die Verlagerung auf die Brüsseler Bühne enthält vor allem das Risiko, dass auf dieser Ebene eine kritische Öffentlichkeit fehlt. In den demokratischen Mitgliedsstaaten können Regierungen immer noch besser verantwortlich gemacht werden als auf EU-Ebene – selbst wenn die Machtfülle des französischen Präsidenten gerade in der Außenpolitik gegenüber einem ohnmächtigen Parlament ins Auge sticht. In Deutschland fürchtet man, dass die Übertragung auf die EU Frankreichs postkoloniale Politikversuche kaschieren könnte. Gleichzeitig ist nicht zu verkennen, dass man auf europäischer Ebene oft verzweifelt darum bemüht ist, dass Mitgliedsstaaten überhaupt Verantwortung in Afrika übernehmen. Daran hat es im Falle Frankreichs selten gemangelt.

Frankreich bemühte sich weiterhin, die eigenen Pläne zur Sicherung der Grenzzonen zwischen dem Sudan, dem Tschad und der Zentralafrikanischen Republik über die erwähnte, flankierende europäische Mission zu verwirklichen. Trotz harscher Kritik einiger Nichtregierungsorganisationen, die an der Neutralität der ehemaligen Kolonialmacht zweifelten, konnte Frankreich schließlich eine EU-UN-Variante durchsetzen. Nach monatelanger Verschiebung beschlossen die EU-Außenminister am 28. Januar

5 Zusätzlich sind in der Côte d'Ivoire etwa 3.000 Mann der *Opération Licorne* als *peacekeepers* eingesetzt (Juli 2007, alle Angaben laut Webseite des französischen Verteidigungsministeriums (www.defense.gouv.fr, Zugriff 18.7.2007), die im Februar 2008 auf 1.800 reduziert werden sollen. In den afrikanischen Übersee-Départements sind weitere Militärs stationiert: auf Réunion (3.300) und Mayotte (750). Die *Opération Epervier* im Tschad verfügt über 1.100 Mann, die *Opération Boali* in der Zentralafrikanischen Republik über 220 Mann.

2008, 3.600 Soldaten in die Krisenregion zu verlegen. Frankreich warb bis zuletzt erfolgreich um die Beteiligung europäischer Länder, u. a. Belgien und Finnland, an der konzertierten EUFOR/MINURCAT-Mission und stockte die eigene Beteiligung sogar von geplanten 1.500 auf 2.000 Soldaten auf. Großbritanniens, Deutschlands und Italiens Abstinenz fällt hier jedoch auf und entlarvt bis zu einem gewissen Grad die französische Einflussnahme, um ein multilaterales Feigenblatt für die alte nationale Interessenpolitik zu schaffen.

Abkehr von Françafrique: Nicht nur die Diskussion in Frankreich selbst, sondern auch die in Deutschland zur französischen Afrikapolitik ist sehr geprägt vom Konzept *Françafrique*, also von der engen Verquickung afrikanischer und französischer Eliten zur diskreten Absprache im gegenseitigen Interesse. Das ökonomische Gewicht Afrikas für Frankreich wurde von Sarkozy stark relativiert: „Wirtschaftlich brauchen wir Afrika nicht.“ Dagegen recherchierte das Fachblatt *Jeune Afrique* die wachsende Bedeutung des Kontinents für den französischen Außenhandel: 2004 machte der afrikanische Anteil (freilich einschließlich Nordafrika) 4,8 Prozent, ein Jahr später sogar 5,1 Prozent aus. Weil Frankreichs Außenhandelsbilanz mit Afrika positiv ist, sehen die Daten nicht so schlecht aus. Und für einige wichtige Unternehmen stellt der Nachbarkontinent über 20 Prozent des Auslandsgeschäftes dar (z. B. Bolloré oder Peugeot). Auch die Hotelgruppe Accor, die Brauereigruppe Castel, das Energieunternehmen Vivendi, Telekommunikationsfirmen wie Alcatel oder France Télécom machen gute Geschäfte, deren Wegfall die Firmenzentralen schwer treffen würden. Richtig ist, dass mit Südafrika, Angola und Nigeria neben Côte d'Ivoire und Kamerun auch Staaten von außerhalb des *pré-carré* zu den wichtigsten Partnern südlich der Sahara zählen. Frankreich hat damit solide, wenn auch nicht mit anderen Kontinenten vergleichbare Wirtschaftsinteressen in Afrika.

Welche Politik wird die neue konservative Regierung hier verfolgen? Sarkozy wandte sich offen gegen die „Netzwerke aus einer anderen Zeit“. Und auf der anderen Seite unterhält er beste Beziehungen zu einem Teil der großen Drahtzieher im Afrikageschäft: Als Sarkozy nach seinem Wahlsieg eine Auszeit nahm, geschah dies auf der Yacht von Vincent Bolloré, der zu den Geschäftsleuten mit den stabilsten Afrikanetzwerken gehört. Zu den besten Kontakten und ersten Besuchern Sarkozys gehörte Gabuns Prä-

sident Omar Bongo, das Sinnbild frankoafrikanischer Machenschaften.

Als Schlüsselfrage gilt, ob Sarkozy fortfährt, die wesentlichen Entscheidungen zur Afrikapolitik in einer *Cellule Africaine* im Elysée-Palast treffen zu lassen. So hatten es seine Vorgänger gehalten und damit die technokratischen Abläufe der Sachpolitik in den Fachressorts regelmäßig außer Kraft gesetzt. Vorerst hält Sarkozy an einer ähnlichen, gut ausgestatteten Struktur fest. Allerdings hat deren Leiter Bruno Joubert keinen direkten Zugang mehr zum Präsidenten, sondern muss über den Vorgesetzten, den diplomatischen Berater Jean-David Levitte, gehen. Man wird sehen, ob dies eine nennenswerte Änderung bedeutet. Joubert gilt immerhin als sehr misstrauisch gegenüber den selbsternannten Mittelsmännern aus dem „frankoafrikanischen Dorf“. Dies hat nicht verhindert, dass auch die erste Afrikareise Sarkozys als Präsident wieder in die ehemaligen Kolonien ging, nach Senegal und – offensichtlich mit Nachdruck vom *doyen* Bongo eingeklagt – nach Gabun.

In Gabun gibt es Erdöl, Tropenholz und – Uran. Für den Energiekonzern AREVA hat sich Sarkozy persönlich eingesetzt, als dieser drohte, sein Geschäft im Niger zu verlieren. 43 Prozent des von AREVA produzierten Urans kommt aus dem bettelarmen Niger, die eigenen französischen Reserven sind weitgehend erschöpft und der Weltmarktpreis steigt. Als die Regierung in Niamey nun den örtlichen Direktor von AREVA zur unerwünschten Person erklärte und chinesischen Firmen Konzessionen anbot, erhöhte AREVA schleunigst die Royalties, um Schlimmeres zu verhindern. Auch in der Zentralafrikanischen Republik sah sich Sarkozy aufgefordert, für AREVA ein gutes Wort einzulegen. Es sind solche Ereignisse, die daran zweifeln lassen, dass sich Frankreichs Afrikapolitik ändert. Sarkozy dürfte gerade aufgrund dieser Zweifel ein Land wie Südafrika, das keine französische Kolonialvergangenheit vorzuweisen hat, als Ort der Bekanntgabe einer neuen Afrikapolitik gewählt haben. Sarkozy kündigte auch eine Erhöhung der bilateralen Hilfen für das subsaharische Afrika von zehn Milliarden Euro über die nächsten fünf Jahre an. Davon sollen 2,5 Milliarden Euro zur Unterstützung des privaten Sektors, insbesondere kleiner und mittelständischer Unternehmen, dienen. Die tatsächliche Umsetzung dieses Vorhabens könnte auch auf dem Gebiet der wirtschaftlichen Zusammenarbeit einen Wendepunkt aufzeigen. Ob Sarkozy auf den Nutzen der alten *Françafrique*-Kanäle verzichtet, bleibt dennoch fraglich.

5. Ausblick

Im Dezember 2005 haben sich die EU-Mitgliedsstaaten auf einen Konsens zu Entwicklungsfragen und eine EU-Afrika-Strategie geeinigt, die für die Kommission und für alle Mitgliedsstaaten gelten soll. Bestehende Initiativen (das Abkommen von Cotonou, das Programm *Mesures d'accompagnement financières et techniques* – MEDA für Nordafrika sowie das Handels-, Entwicklungs- und Kooperationsabkommen mit Südafrika) wurden erstmals zusammengefasst, die innereuropäische Koordination wurde verbessert und die Strategie geht über das klassische Feld der Entwicklungszusammenarbeit hinaus (z. B. auch in den militärischen Bereich).

Theoretisch gibt es seitdem eine gemeinsame Afrikapolitik, aber die Implementierung der Strategie kostete Zeit. Die Unterzeichnung einer strategischen „Partnerschaft unter Gleichen“ auf dem Afrika-EU-Gipfel in Lissabon im Dezember 2007 war ein weiterer Schritt in Richtung einer europäisierten Afrikapolitik. Zumindest wurde durch die harten EU-Verhandlungen um die *Economic Partnership Agreements* (EPA) deutlich, dass Europa gewillt ist, nationaler Interessenpolitik Einhalt zu gebieten.

Durch den Abschluss der „strategischen Partnerschaft“ zu Afrika hat die EU an Einfluss gegenüber Frankreich gewonnen. Die Spielräume französischer und aller anderen nationalen Afrikapolitiken sollten also weiter schrumpfen. Während hier durchaus vorstellbar ist, dass sich Paris in der Entwicklungszusammenarbeit gemeinsamen Vorgaben unterwirft, ist dies in den meisten anderen wesentlichen Politikfeldern jedoch kaum denkbar. Sarkozy verfolgt aber immerhin mit Nachdruck den Gedanken eines gemeinsamen konsularischen Dienstes der EU zur Ausstellung von Visa für den Schengen-Raum. Hier sind Fortschritte – gerade unter französischer Ägide – möglich.

Nach Sarkozys Ankündigung vor dem südafrikanischen Parlament ist ein militärisches Desengagement, zumindest eine weitere Multilateralisierung, zu erwarten. Dies kann allerdings auf zwei unterschiedliche Arten geschehen. Entweder wird versucht werden, den militärischen Teilabzug Frankreichs durch Truppen anderer Staaten zu kompensieren, wahrscheinlich beginnend in der Côte d'Ivoire. Die Last müsste dann auf die Schultern von EU und *African Union* verteilt werden, was dort auf begrenzten Enthusiasmus stoßen könnte.⁶ Was dann in Kri-

senfällen geschehen soll, bleibt offen. Oder aber die französische Afrikapolitik bleibt zumindest punktuell interventionistisch. Mit Sicherheit würde auch diese Variante durch einen humanitären Aktivismus unter dem Einfluss Bernard Kouchners ergänzt: Mehr kürzere Peacekeeping-Einsätze bei einem relativen Bedeutungsverlust der Militärbasen vor Ort wären die Folge.

In anderen Politikfeldern bleibt noch abzuwarten, ob es zu strukturellen Veränderungen kommen wird. Kontinuität würde die Fortsetzung der privilegierten Beziehungen zu einer Handvoll Staatschefs bedeuten. Vorbehalte gegen eine substanzielle Multilateralisierung blieben erhalten. Wie bisher würde die EU nur oberflächlich in die eigene Politikgestaltung einbezogen; die AU würde bei Bedarf über die Subregionalorganisationen (insbesondere *Communauté économique monétaire de l'Afrique Centrale* – CEMAC, teilweise *Economic Community of West African States* – ECOWAS) ausgespielt. Die ökonomische Vorzugsbehandlung französischer Unternehmen durch einflussreiche Kreise und Regierungen in den ehemaligen Kolonien würde diskret weiter unterstützt und erwartet.

Ein struktureller Wandel könnte folgendermaßen aussehen: Präsident Sarkozy bestimmt die Afrikapolitik mit weniger Pathos und klarer Interessensteuerung weitgehend selbst. Im Vergleich zu anderen Kontinenten erfährt Afrika eine klare Abwertung und Unterordnung unter die Innenpolitik (Stichwort Zuwanderung). Dies führt zu einer neuen Selektion der wichtigsten Partner nach klaren geostrategischen und ökonomischen Kriterien. Dies würde gleichzeitig eine Aufwertung Südafrikas und Angolas bedeuten. Die offizielle Politik begleitet französische Unternehmen sehr viel verhaltener als bisher und setzt vollkommen auf deren schon bestehende Marktvorteile. Kostspielige Prestigeprojekte, darunter der afro-französische Gipfel werden abgeschafft. An Stelle der Treffen auf Spitzenebene werden andere Ebenen wichtiger: Kooperation der Parlamente sowie Austausch auf technokratischer Ebene. Dabei sind Mischformen möglich, aber letztlich steht zu erwarten, dass diese Varianten den Korridor bezeichnen, in dem sich die „neue“ französische Afrikapolitik Sarkozys entwickelt.

6 Denkbar ist in diesem Zusammenhang auch eine Unterfinanzierung eigentlich positiv bewerteter Engagements wie des

Ausbildungsprogramms *Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix* (RECAP) für afrikanische *peacekeepers*.

■ Literatur

- Glaser, Antoine/Stephen, Smith (2005): *Comment la France a perdu l'Afrique*, Paris.
- Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela (2007): Die Afrikapolitik Frankreichs zwischen Einflusswahrung und Multilateralisierung, in: dies. et al.: *Die Afrikapolitik der Europäischen Union*, Opladen / Framington Hills, S. 221-252.
- Prunier, Gérard (1995): *The Rwanda Crisis: History of a Genocide*, London, S. 281 ff.
- Tull, Denis (2005): *Zeitenwende in der französischen Afrikapolitik*, SWP aktuell 44, Berlin.
- Ders. (2008): *Tschad-Krise und die Operation EUFOR Tschad/ZAR*, SWP aktuell 15, Berlin.
- Union pour un mouvement populaire (2006): www.u-m-p.org/site/index.php/ump/s_informer/discours/politique_de_la_france_en_afrique_vendredi_19_mai_2006 (Grundsatzrede Sarkozys zur Afrikapolitik in Benin, Zugriff: 15.7.2007).
- www.afrik.com/article12199.html (Rede Sarkozys an der Universität Dakar, Zugriff: 5.3.2008).

■ Die Autoren

Dr. Andreas Mehler ist Direktor am GIGA Institut für Afrika-Studien, Hamburg.
E-Mail: mehler@igiga-hamburg.de, Website: <http://staff.giga-hamburg.de/mehler>.

Benjamin Werner ist Diplomand im Fach Politikwissenschaft an der Universität Hamburg.
E-Mail: wernertzen@hotmail.com.

Dieser Focus ist eine überarbeitete, gekürzte und aktualisierte Version des Beitrags „Aller Anfang ist schwer: Frankreich auf der Suche nach einer neuen Afrika-Politik“ in der „DGAP Analyse Frankreich“ Nr. 5 vom Dezember 2007. Eine gekürzte englische Fassung dieser Analyse ist unter dem Titel „France in Search of a New Africa Policy“ in der „Global Edition“ der Zeitschrift „Internationale Politik“ Nr. 1/2008 erschienen.

■ GIGA/DÜI-Publikationen zum Thema

- Basedau, Matthias (2006): Politische Krise und Erdöl im Tschad – ein „Modell“ am Ende?, *GIGA Focus Afrika*, Nr. 3.
- Mehler, Andreas (2008): *France in Search of a New Africa Policy*, in: *Internationale Politik, Global Edition*, Nr. 1, S. 28-38.
- Mehler, Andreas (2007): *Aller Anfang ist schwer: Frankreich auf der Suche nach einer neuen Afrika-Politik*, in: *DGAP Analyse Frankreich*, Nr. 5, Dezember.
- Mehler, Andreas (2004): *Côte d'Ivoire: Chirac allein zu Haus?*, Hamburg: Institut für Afrika-Kunde.

Das **GIGA German Institute of Global and Area Studies** – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost sowie zu Globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Der *GIGA Focus Afrika* wird vom Institut für Afrika-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretene Auffassung stellt die des/der jeweiligen Autors/Autorin und nicht unbedingt die des Instituts dar. Download unter www.giga-hamburg.de/giga-focus.
Redaktion: Gero Erdmann; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Andreas Mehler
Lektorat: Vera Rathje; Kontakt: giga-focus@giga-hamburg.de; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg